

JIAKUAI FAZHIZHENG FUJIANSHE DESI KAOUYUTANSUO

加快法治政府建设的 思考与探索

——深入贯彻落实科学发展观与
加快法治政府建设理论研讨会论文集

国务院法制办公室政府法制研究中心编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

JIAKUAI FAZHIZHENG FUJIANSHE DESI KAOUYUTANSUO

加快法治政府建设的 思考与探索

——深入贯彻落实科学发展观与
加快法治政府建设理论研讨会论文集

国务院法制办公室政府法制研究中心编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

加快法治政府建设的思考与探索: 深入贯彻落实科学发展观与加快法治政府建设理论研讨会论文集/国务院法制办公室政府法制研究中心编. —北京: 中国法制出版社, 2008. 10

ISBN 978 - 7 - 5093 - 0798 - 4

I. 加… II. 国… III. 国家机构 - 行政管理 - 中国 - 文集 IV. D630.1 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 152056 号

加快法治政府建设的思考与探索

JIAKUAI FAZHI ZHENGFU JIANSHE DE SIKAO YU TANSUO

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2008 年 10 月第 1 版

印张/26.875 字数/572 千

2008 年 10 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0798 - 4

定价: 68.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

传真: 66031119

编辑部电话: 66010405

邮购部电话: 66033288

目 录

深入贯彻落实科学发展观 加快法治

政府建设 国务委员兼国务院秘书长 马凯 (1)

在深入贯彻落实科学发展观与加快法治政府建设理论

研讨会开幕式上的讲话 ... 国务院法制办公室主任 曹康泰 (7)

(2008年7月22日)

在深入贯彻落实科学发展观与加快法治政府建设理论

研讨会结束时的讲话 国务院法制办公室主任 曹康泰 (18)

(2008年7月23日)

第一专题 科学发展观对加快法治 政府建设的新要求

略论科学发展观对法治政府建设的新要求 天津市人民政府法制办公室 (41)

全面法治观与新世纪政府法治走向 肖金明 (55)

加快法治政府建设重点任务的思考 河南省人民政府法制办公室 (81)

- 宪法体制下的综合行政法治模式及其实现途径 …… 杨海坤 (108)
- 试论我国行政程序法的构建 …………… 许显辉 (127)
- 以《湖南省行政程序规定》为例
- 对政府法制在政府工作中全局性基础性地位作用的
 几点认识 …………… 李炳余 (136)
- 当前基层政府依法行政的成效、问题及原因分析 … 李 兵 (151)
- 深入贯彻落实科学发展观 开创司法行政法制工作
 新局面 …………… 司法部法制司 (175)
- 论法治政府的核心价值 …………… 王忠琦 (186)
- 论海关法治的人文精神 …………… 孙毅彪 (198)
- 法治评估的意义和方法 …………… 钱弘道 (206)
- 以杭州市余杭区为对象的实证研究

第二专题 深化行政管理体制改革 与建设法治政府

- 行政管理体制改革的目标、任务和路径选择 …… 姜明安 (225)
- 新时期行政体制改革的路径 …………… 沈荣华 (240)
- 我国行政管理体制改革与法治政府建设 …………… 王起翔 (254)
- 透过地方行政改革创新经验看建设法治政府的
 基本路向 …………… 莫于川 (268)
- 构建服务型政府的法治理念、原则与机制创新 …… 周佑勇 (288)
 尹建国

- 全面贯彻落实科学发展观 推进服务型政府建设 … 吴桂静 (306)
- 我们需要建设什么样的政府 …………… 宋昌斌 (325)
- “法治政府”与“服务型政府”关系探讨
- 法治视野下的服务型政府建设 … 张国钧 赵树堂 许会东 (333)
- 服务型政府建设的法律思考 …… 陈秀海 刘建华 满人源 (351)
- 关于加快建设服务型政府的思考 …………… 江西省人民政府法制办公室 (363)
- 宏观调控与微观干预下的公权力界限 …………… 高存山 (373)
- 论政府信息公开的若干法律问题 …………… 刘 华 (402)
- 美国行政法的历史演进及其借鉴意义 …………… 宋雅琴 (415)
- 行政与法互动的视角

第三专题 坚持科学民主立法 提高制度建设质量

- 坚持科学发展观 完善行政立法 …………… 杨小军 黄梅兰 (443)
- 论政府立法的科学化与民主化 …………… 湖北省人民政府法制办公室 (462)
- 我国行政立法制度之检讨 …………… 杨士林 (480)
- 从法规规章清理看提高政府立法质量 …… 江 凌 刘 平 (499)
- 论政府立法公众参与机制 …………… 林日华 (513)
- 改革创新 为特区发展提供坚实的法律保障 …… 刘登山 (522)
- 论地方政府立法与科学发展观 …………… 任刚军 (537)

- 我国规范性文件备案审查制度地方立法的若干
缺陷及其完善 卢建华 (554)
- 行政规范性文件有关问题探析 贵州省人民政府法制办公室 (568)
- 试论我国行政立法成本与效益分析 高烈卿 柴幸福 加纳古丽 (588)
- 论国土资源管理立法思路的创新 王守智 (600)
- 税务机关提高税收规范性文件质量问题
研究 国家税务总局法规司 (611)

第四专题 创新机制 确保法律 法规全面正确实施

- 进一步完善法律实施机制的若干思考 李炳余 (633)
- 依法行政监督的制度建设 武学志 (651)
- 建设法治政府必须强化对行政行为的监督 杨国民 杨书军 (657)
- 行政执法领域领导干部责任制原则与权责一致
原则的比较研究 内蒙古法制办典章法学与社会学研究院课题组 (671)
- 行政执法责任制的理论基础研究 ... 内蒙古法制办典章法学与社会学研究院课题组 (689)
- 基于委托代理关系之上的内部控制机制
需补充行政行为——基于监督的制度分析 叶必丰 (700)

试论我国行政监督与救济机制的协调与整合	杨海坤 曹达全	(717)
以科学发展观为指导 推动行政复议制度的 创新与发展	吕锡伟	(727)
论科学发展观指导下的行政复议工作	黄永忠	(747)
对和解、调解方式在行政复议中的确立及适用 的回顾和思考	宁夏回族自治区人民政府 法制办公室行政复议处	(764)
我国行政复议制度变革的理念与构想	沈开举 郑磊	(773)
——以美国行政法官制度的演进为参照		
游走在规范与僵化之间	余凌云	(791)
——对金华行政裁量基准实践的思考		
探索建立行政和解执法模式推进行政执法制度 的科学发展	中国证监会法律部	(807)
依法行政与农民群体事件的消解	刘炳君	(820)
弘扬法治精神 提升执法水平 努力实现海关工作 法律效果和社会效果的统一	徐道文	(833)
海关行政执法新思维探索	葛磊 周华 陈桃生	(841)
编后记		(851)

深入贯彻落实科学发展观 加快法治政府建设

国务委员兼国务院秘书长 马凯

党中央、国务院高度重视推进依法行政、建设法治政府。改革开放30年来，适应我国经济社会发展的客观要求，党中央、国务院对依法行政作出了一系列重要决策，采取了一系列切实有效的措施，促进和保障了经济、政治、文化和社会各项事业的健康发展。党的十七大对加快建设社会主义法治国家作出了新的全面部署。我们要深入贯彻落实科学发展观，紧紧围绕十七大确定的奋斗目标和任务，坚持解放思想、实事求是、与时俱进，坚定不移地推进依法行政，确保法治政府建设取得新成效，为经济社会又好又快发展创造更加良好的法治环境，提供更加有力的法治保障。

充分认识加快法治政府建设的重大意义。改革开放30

年来，我国社会主义现代化建设取得了举世瞩目的巨大成就。同时，我国经济社会发展中也出现了许多新情况、新问题，面临许多新挑战。当前，城乡、区域、经济社会发展还不平衡，缩小城乡、区域发展差距和促进协调发展任务十分艰巨；人民群众的物质文化需要不断提高，社会利益关系更趋复杂；收入差距拉大，劳动就业、社会保障、教育、医疗、住房、食品安全、社会治安、资源环境等关系群众切身利益的问题比较突出；体制创新进入攻坚阶段，触及深层次矛盾和问题，触及利益关系的深刻调整；政府自身建设和管理水平，与形势的要求和人民群众的期望还存在差距。解决这些问题，离不开科学合理的制度安排和有效的运行机制，需要建立一套反映客观规律、符合人民群众根本利益并得到有效执行的法律制度作保障，要求政府规范运作，依法办事，降低管理成本，提高管理效能。这次抗震救灾的实践经验再一次证明，越是情况紧急，越要依法办事。在抗震救灾和灾后恢复重建过程中，国务院依法采取各种应急处置措施，控制、减轻和消除地震灾害引起的严重危害，及时发布并实施《汶川地震灾后恢复重建条例》，依法解决因地震灾害而引起的各种矛盾和问题，有力地保障了抗震救灾各项工作规范、有序、有效进行，为积极稳妥恢复灾区群众的生活、生产、学习、工作，促进灾区经济社会的恢复和发展，发挥了重要作用。因此，我们要更加清醒地认识到，依法行政、建设法治政府事关

党和国家工作全局，事关改革和经济发展大局，事关依法治国基本方略和党的各项路线方针政策的落实，事关国家长治久安。我们要切实增强责任感、使命感和紧迫感，采取有效措施，扎扎实实地全面推进依法行政，加快建设法治政府，保障科学发展，促进社会和谐。

加快法治政府建设必须紧紧围绕党和国家中心工作。坚持服从并服务于党和国家工作大局，是全面推进依法行政、建设法治政府的基本前提。我们要按照党和国家的战略部署和重大决策，立足于改革开放和社会主义现代化建设的实际，根据经济社会发展的客观需要，着力把党的路线方针政策通过法定程序及时转化为国家意志，把改革开放和社会主义现代化建设的成功经验以法律制度的形式固定下来，并保障其得到全面正确的实施，以保持党的路线方针政策的长期性、稳定性和连续性，保障并促进党和国家大政方针的贯彻落实，保障并促进改革开放和社会主义现代化建设的顺利进行。要增强大局意识、政治意识和责任意识，善于把推进依法行政、建设法治政府的每一项具体工作，放到改革发展稳定的大局中去研究、去把握，围绕党和国家的中心工作去谋划、去安排。要牢牢抓住发展这个党执政兴国的第一要务，紧紧围绕全面建设小康社会的奋斗目标，紧紧围绕改革发展稳定的重大问题，紧紧围绕人民群众普遍关心的热点难点问题，不断推进依法行政。要重点研究通过依法行政促进改善民生、推进社会建设、

节约能源资源、保护生态环境、维护市场经济秩序、转变政府职能的新机制、新举措、新方法，切实强化法律在解决经济社会发展突出矛盾和问题中的作用，切实提高政府依法解决经济社会发展中复杂问题的能力和水平，促进经济社会全面协调可持续发展。

突出抓好法治政府建设的重点环节。推进依法行政、建设法治政府是一项复杂的系统工程，不可能一蹴而就，既要统一规划、统筹安排、分步实施，又要分清轻重缓急，突出重点。国务院《全面推进依法行政实施纲要》对全面推进依法行政作出了全面部署，提出了明确要求。四年多来，各级政府和政府各部门为贯彻落实《纲要》做了大量扎实细致的工作，成效显著，但与建设法治政府的目标相比还有较大差距。我们要认真研究妨碍和制约依法行政的关键环节、突出问题，按照建设人民满意政府的要求，从完善体制、机制和制度入手，着力规范和约束行政权力，完善运行机制，强化法律责任，严格责任追究，促进政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的根本转变，促进行政运行机制和政府管理方式向规范有序、公开透明、便民高效的根本转变。要认真研究加强和改进政府立法、提高立法质量的新机制、新方法，坚持以人为本，切实维护广大人民群众的根本利益。要完善科学民主决策机制，推进政府决策的科学化、民主化和法治化，确保重大决策真正体现科学发展观的要求，真正

体现人民群众的意愿和诉求。要加强和改善行政执法，改革行政执法体制，健全执法机制，严肃执法纪律，确保严格执法、公正执法、文明执法，切实维护社会公平正义。要强化行政监督，及时纠正违法和不当的行政行为，切实维护法制统一和政令畅通，确保人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。要大力弘扬法治精神，自觉维护宪法和法律的权威，切实增强行政机关及其工作人员依法行政的理念和能力，着力培养社会公众学法、守法和依法办事的意识和习惯。

以改革创新的精神加快法治政府建设。创新是推进依法行政、建设法治政府的动力。要适应客观形势的新变化，顺应人民群众的新期待，全面准确把握经济社会发展的客观规律和依法行政的自身规律，以改革创新精神做好工作，努力推进制度创新、机制创新、理论创新和观念创新。要大兴调查研究之风，善于及时探索、总结实践中行之有效的好经验、好做法。要进一步解放思想，切实转变思想观念，敢于冲破不合时宜的观念束缚。要切实提高战略思维能力，善于从政治上、战略上思考推进依法行政、建设法治政府中的重大问题，把握方向、抓住大事、谋划全局，提高工作的预见性和主动性。要善于把现代科技知识和管理知识运用到推进依法行政、建设法治政府的实践中去，创新工作手段、工作方法，努力使依法行政工作更好地体现时代性、把握规律性、富于创造性。要求真务实、讲求

实效。实践是检验真理的唯一标准，也是检验推进依法行政、建设法治政府成效的唯一标准。推进依法行政、建设法治政府的效果如何，关键要看是否真正维护广大人民群众的根本利益，是否真正解决经济社会发展中的突出矛盾和问题、促进经济和社会的发展，归根到底要看人民群众满意不满意。要切实加强领导，科学制定计划，精心组织实施，加强监督检查，切实把依法行政的精神实质、基本要求落实到政府工作的各个方面、各个环节，贯穿于政府管理的全过程。

科学理论是推动社会发展的指南。依法行政、建设法治政府的新实践、新发展，迫切要求我们不断推进理论创新，总结新经验，提出新观点，形成科学理论并用以指导新的实践。要坚持以科学发展观为统领，以宪法为依据，把理论与实践有机结合起来，不断深入研究依法行政、建设法治政府中的重大理论与实际问题，在探索依法治国、依法行政的规律方面，不断取得新的成就。

(引自《求是》杂志2008年第18期)

在深入贯彻落实科学发展观 与加快法治政府建设理论 研讨会开幕式上的讲话

国务院法制办公室主任 曹康泰

(2008年7月22日)

党的十七大全面系统阐述了科学发展观的科学内涵、精神实质和根本要求，明确提出要增强贯彻落实科学发展观的自觉性和坚定性，把科学发展观贯彻落实到经济社会发展的各个方面。同时，还明确要求“全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家”，并把“法治政府建设取得新成效”作为实现全面建设小康社会奋斗目标新要求的重要内容。为深入贯彻落实科学发展观，全面推进依法行政，加快建设法治政府，经国务院领导同意，国务院法制办公室决定召开这次“深入贯彻落实科学发展观与

加快法治政府建设”理论研讨会。会议的主题是：以党的十七大精神为指导，深入贯彻落实科学发展观，从理论与实践的结合上总结改革开放30年来我国依法行政的经验，分析存在的问题，研究探讨今后一个时期贯彻落实国务院《全面推进依法行政实施纲要》，进一步推进依法行政，加快法治政府建设的思路和措施，为召开全国依法行政工作会议做理论准备。

国务院领导对召开这次会议十分重视，马凯国务委员的重要讲话对开好会议具有重要的指导意义。黑龙江省政府对会议给予了全力支持，杜家毫常务副省长亲临会议指导并发表了热情洋溢的致辞。应松年会长对会议高度关注并与会指导。我代表国务院法制办公室对领导同志对会议的关心和支持表示崇高的敬意和感谢！对全体与会同志、特别是理论界的同志表示热烈的欢迎！

下面，我谈三点意见。

一、为什么要召开这次会议

今年是改革开放30周年。具有重大历史意义的党的十一届三中全会开启了改革开放的历史新时期，也揭开了我国社会主义民主法治建设包括依法行政的新的—页。30年来，我国依法行政在实践中不断探索，在探索中不断前进，取得了举世瞩目的重大成就，积累了许多宝贵的经验，需要认真回顾、总结和升华，为进一步推进依法行政提供新

的理论指导。同时，我们也要看到，与建设法治政府的目标相比，依法行政还存在一些迫切需要从理论和实践的结合上研究解决的问题。

科学发展观，是党的十六大以来我们党从新世纪、新阶段党和人民事业发展的全局出发，立足社会主义初级阶段基本国情，总结我国发展实践，借鉴国外发展经验，适应新的发展要求，提出的重大战略思想，是马克思主义关于发展的世界观和方法论的集中体现，是我国经济社会发展的重要指导方针，也必然是全面推进依法行政、建设法治政府的指导方针。在政府法制建设中贯彻落实科学发展观，迫切需要我们深刻认识、准确把握科学发展观对依法行政、建设法治政府提出的新任务、新要求。今天，把理论工作者和实际工作者一起请来召开专题研讨会，目的就是以科学发展观为指导，从理论与实践的结合上总结我国依法行政的基本经验，研究依法行政中带有全局性、普遍性、规律性和前瞻性的问题，提出今后一个时期贯彻落实《全面推进依法行政实施纲要》、加快建设法治政府的新思路、新举措、新办法，为全面推进依法行政、建设法治政府提供理论支撑与智力保障。2003年8月，国务院法制办在呼和浩特召开的“全国依法行政理论研讨会”，对制定《全面推进依法行政实施纲要》、明确提出建设法治政府的目标，发挥了极其重要的作用。希望同志们在这次会议上要继续解放思想，积极建言献策，为进一步推进依法行政、